

УДК 316.33:321

**РАЗРАБОТКА МЕТОДИКИ ОЦЕНКИ СОСТОЯНИЯ ПРОЕКТОВ
И ПРОГРАММ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА****д-р экон. наук, проф. К.В. ПАВЛОВ***(Камский институт гуманитарных и инженерных технологий, Ижевск, Россия);***канд. экон. наук, доц. И.Г. АНДРЕЕВА***(Белгородская государственная сельскохозяйственная академия, Россия);***канд. социол. наук, доц. В.А. САПРЫКА; канд. социол. наук, доц. Л.Н. ШМИГИРИЛОВА***(Белгородский государственный университет, Россия)*

Рассматриваются процессы межрегионального приграничного сотрудничества, для оценки которых необходимо внедрение современных методов, позволяющих охарактеризовать эффективность реализуемых программ и проектов на территории приграничных регионов. Демонстрируются основы методики оценки состояния проектов и программ межрегионального приграничного сотрудничества, сформулированы основные принципы оценки, ее критерии, определены возможные показатели оценки эффективности проектов и программ межрегионального приграничного сотрудничества.

В настоящее время межрегиональное приграничное сотрудничество стало важной составляющей международных связей российских регионов. Действительно, на границе Российской Федерации (то есть в ее приграничных районах) пересекается значительное количество жизненно важных проблем: внешнеполитических, экономических, научных, образовательных, культурных и др. Таким образом, можно отметить важность таких исторически сложившихся взаимодействий, а в дальнейшем стоит укреплять и расширять уже сложившиеся контакты, используя современные механизмы и принципы взаимодействия.

В Европейском союзе развитие межрегионального приграничного сотрудничества помогает достижению гармоничного территориального развития, которое оказывает влияние также на различные темпы экономического развития стран и территорий, различия в доходах и демографические особенности [1]. Изучение процесса управления социально-экономическими проектами и программами межрегионального сотрудничества в условиях приграничного региона затруднено определенными ситуациями, которые нередко носят комплексный характер и поэтому требуют разработки специальных методик изучения [2].

При анализе приграничных связей важным вопросом является разработка методики оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития. Здесь, в первую очередь, речь идет об оценке эффективности социально-экономических проектов и программ межрегионального сотрудничества. Это крайне важно для эффективного развития многих регионов России, таких как Мурманская область, Республика Карелия, Приморский край, Курская область и др. Большое значение это имеет и для Белгородской области, граничащей с тремя областями Украины: Харьковской, Сумской и Луганской.

Оценивая приграничное сотрудничество, отмечают Ш. Радвилавичюс и Н. Межевич, важно помнить, что при этом могут рассматриваться различные направления сотрудничества: общая оценка влияния приграничного сотрудничества на социально-экономическое развитие приграничной территории; оценка программ двустороннего сотрудничества (например, программ ЕИСП); оценка конкретных проектов [3]. В данном случае оценка – это систематизированное исследование ситуации реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества или ее результатов. Существует несколько видов оценки: базовая оценка, оценка процесса и оценка влияния. На наш взгляд, государственная система оценки должна включать все виды оценки. Процесс обобщения и систематизации имеющихся точек зрения относительно требований к построению эффективной методики оценки состояния реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества должен основываться на учете следующих принципов:

- *научной обоснованности.* Этот принцип предусматривает разработку и совершенствование системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества с учетом достижений современной теории, апробации новых инструментов оценки полученных данных, использования возможностей современных информационных технологий;

- *объективности.* Его суть заключается в необходимости отражения в формируемой информационной базе государственной системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества реальных условий функционирования хозяйственной системы региона и факторов, определяющих ее состояние и перспективы развития;

- *реалистичности.* Данный принцип требует, чтобы система показателей, используемых для оценки состояния, динамики и результатов функционирования социально-экономической системы приграничных регионов, могла бы быть снабжена необходимой информацией;

- *репрезентативности и адекватности информационного обеспечения.* Следование этому принципу призвано обеспечить «настройку» системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества на сбор статистически значимых данных, позволяющих адекватно оценить изучаемые условия реализации программ, анализируемые процессы и результаты;

- *целенаправленности.* Предусматривает ориентацию системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества на развитие информационно-аналитической поддержки процесса принятия управленческих решений, связанных с улучшением условий и развитием социально-экономической системы межрегионального приграничного сотрудничества;

- *синергичности.* Этот принцип предусматривает отлаженность взаимодействия элементов внутри методики оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества с внешней средой;

- *организационного единства процессов системы оценки реализации* межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества и управления социально-экономическим развитием региона. В его содержательной интерпретации важно отметить, что постановка задач системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества должна основываться на определении целей и направлений развития приграничных регионов, разработке стратегий управления;

- *институционализации правового и организационного обеспечения системы оценки реализации* межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества. Его реализация предполагает наделение конкретного подразделения администрации приграничных регионов полномочиями на организацию системы оценки реализации межрегиональных программ и проектов социально-экономического сотрудничества, анализ его результатов и их доведение до органов, уполномоченных принимать управленческие решения, связанные с планированием и регулированием функционирования социально-экономической системы региона;

- *проблемной организации системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества.* В соответствии с этим принципом программа наблюдения (исследования, анализа) должна быть ориентирована на решение определенной проблемы, для чего необходимо сформировать «ограниченную», но достаточную информационную базу;

- *системности и комплексности.* Предполагает учет действия условий и факторов разной природы (экономической, социальной, организационно-правовой, институциональной и др.), выявление их взаимосвязей, а соответственно, привлечение и анализ различных видов информации. Важное значение имеет отражение применяемой системой показателей ключевых параметров «входа» и «выхода» социально-экономической системы приграничных регионов;

- *универсальности.* Позволяет использовать систему оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества функционировать применительно к различным территориям и в условиях меняющихся социально-экономических характеристик;

- *сочетания непрерывности и периодичности.* Этот принцип предусматривает постоянное и регулярное наблюдение за межрегиональным развитием и его результатами, а также расчет и анализ показателей через определенные промежутки времени;

- *оперативности.* Отражает необходимость своевременного сбора и предоставления информации, а также принятия на ее основе решений, способных улучшить в реальном масштабе времени условия функционирования объекта управления;

- *достоверности.* Относится как к исходной информации, так и к результатам проведения системы оценки реализации межрегиональных программ и проектов социально-экономического сотрудничества. Призван обеспечить доверие субъектов межрегионального приграничного сотрудничества к системе оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества, к источникам информации, методам ее получения, обработки и анализа;

- *иерархичности.* Данный принцип заключается, во-первых, в том, что информация, полученная с нижних уровней управления, должна соответствовать информации, сведенной на верхних уровнях, во-вторых, информация любого уровня управления должна соответствовать содержанию поставленных и решаемых управленческих задач. Иными словами, предполагается обеспечить взаимосвязанность информации по системе показателей и по организационной вертикали (по уровням управления);

- *сопоставимости показателей во времени и пространстве.* Соблюдение этого требования необходимо, чтобы отслеживать динамику исследуемого процесса в разных регионах страны, а также выявлять тенденции его развития;

- *рациональности.* Характеризует рациональное сочетание прогностно-аналитической ценности информации и затрат на ее получение, косвенно влияет на сбалансированность показателей;

- *нормативности.* Этот принцип предполагает наличие нормативов (допустимых значений) по ключевым показателям, используемым в системе оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества;

- *альтернативности*. Следование данному принципу означает использование разных источников сбора информации, а также методов ее анализа и оценки;

- *адаптации*. Предусматривает приспособление системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества (ее масштабов, состава оцениваемых характеристик, используемых показателей, инструментов анализа и др.) к возможностям ее организаторов и требованиям пользователей, меняющимся задачам, внутренним и внешним условиям его проведения. По мере изменения условий необходимо изменение масштаба государственной системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества, показателей оценки, методики формирования исходных данных;

- *открытости и прозрачности*. Предполагает транспарентность информации, отражающей состояние и динамику развития хозяйственной системы приграничных регионов, а также доступность результатов системы оценки реализации межрегиональных программ и проектов социально-экономического сотрудничества заинтересованным группам их потребителей;

- *эргономичности*. Выражается в обеспечении максимальных удобств для проведения системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества: современная компьютерная техника, оптимальный режим проведения мониторинговых исследований;

- *развития*. Суть этого принципа – в необходимости совершенствования системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества (используемого методического инструментария, технического оснащения, состава индикаторов с целью обеспечения синхронизации с переменами в объекте исследования и условиях его функционирования и др.). Необходимо отметить, что изменения не должны усложнять систему оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества и ключевые показатели, а результаты и направления должны быть доступны и понятны пользователям информации на различных уровнях. Важна инновационная составляющая этого принципа, проявляющаяся в обеспечении систематического поиска альтернативных информационных источников, организационных схем движения информации и др.

Совокупность вышеприведенных принципов образует сложную систему логически связанных и взаимодополняющих элементов, в которых представлены различные аспекты разработки методики оценки состояния проектов межрегионального приграничного сотрудничества, что в определенной мере объясняет весьма большое количество рассмотренных принципов. Применительно к хозяйственным системам приграничных регионов методика оценки состояния реализации межрегиональных программ и проектов социально-экономического сотрудничества имеет активный характер, поскольку ориентирована на создание информационной основы управления их развитием.

Активная роль разрабатываемой методики оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества связана с тем, что на каждом этапе развития разных систем (экологических, социальных, экономических) существуют не только положительные, но и отрицательные тенденции, факторы внешнего воздействия, которые только выявить и классифицировать, как правило, бывает недостаточно. В процессе проведения системы оценки реализации межрегиональных программ сотрудничества появляется возможность на основе обобщения информации выработать адекватное представление о состоянии, векторах и динамике развития объекта, его детерминантах и уже на этой основе разработать управленческие решения, реализация которых позволит ограничить или полностью предотвратить отрицательное воздействие, а также поможет усилить действие благоприятных факторов и условий. Методику оценки состояния реализации межрегиональных программ и проектов социально-экономического сотрудничества необходимо рассматривать как систему, функционирование которой включает ряд этапов: процесс непрерывного наблюдения, исследование явлений и событий, формирование информационной базы управления, контроль за ходом и характером изменений объекта, оценку отклонений на основе системы критериев (эталонов). Естественно, оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития в условиях приграничного региона будет обусловлена дифференциацией социально-экономического состояния приграничных регионов, что предполагает при формировании предлагаемой системы показателей оценки введение как относительных, так и абсолютных показателей.

Таким образом, вводимая методика оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития в условиях приграничья должна учитывать следующие условия:

- доступность получения необходимой статистической информации;
- простота расчетов;
- возможность построения рейтинговых оценок;
- возможность сравнительных оценок.

Сама методика оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития в процессе ее использования должна основываться на таких критериях:

- учет социально-экономической и экологической направленности;
- репрезентативность и охват целевой аудитории;
- результативность, включая контроль и корректировку.

Основным критерием, на наш взгляд, является критерий результативности, который может быть оценен по таким параметрам, как:

- результат в форме социального эффекта от внедрения проекта или программы межрегионального сотрудничества, который позволяет оценить последствия;
- результат в форме товаров (услуг), созданных в процессе реализации проекта или программы межрегионального сотрудничества;
- результат в форме информированности населения приграничных территорий;
- результат в краткосрочной и долгосрочной перспективе;
- результат в форме взаимодействия участников приграничного сотрудничества.

Стоит отметить, что методика разработана в рамках действующего федерального и регионального законодательства, нормативной и методической базы с учетом лучшей практики и подходов в зарубежных странах.

Под оценкой состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития понимается совокупность методов, инструментов и процедур, разработанных и реализуемых для вынесения суждения о качестве и результатах его деятельности.

Главная цель системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества – обеспечение органов государственной власти и местного самоуправления необходимой и достоверной информацией, адекватно отражающей наиболее значимые параметры социально-экономической системы Еврорегиона, а также эффективности реализации межрегиональных программ. Такая информация является основой для принятия решений, обеспечивающих реализацию всего комплекса функций управления (прогнозирование, планирование, организация, контроль).

Задачи оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития:

- предоставление объективной и полной информации о факторах (причинах) неэффективной деятельности в целях принятия управленческих решений, направленных на повышение эффективности и результативности деятельности, улучшения использования ресурсов и других необходимых организационных изменений;

- предоставление общественности, вышестоящему органу исполнительной власти и законодательному органу субъекта Российской Федерации, а также при необходимости государственным органам Российской Федерации возможности получения объективной и полной информации о степени эффективности и результативности деятельности основных участников реализуемого социально-экономического проекта или программы межрегионального сотрудничества;

- предоставление субъектам управленческой, а также при необходимости государственным органам и муниципальным органам возможности сравнения процессов межрегионального сотрудничества в различных субъектах Российской Федерации.

Объектом оценки являются реализуемые проекты и программы межрегионального развития в приграничном регионе. Оценке, как правило, подлежат значимые проекты и программы межрегионального развития, влияющие на социально-экономическое развитие приграничного региона. Оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития производится, прежде всего, в интересах населения, ассоциаций граждан и других институтов гражданского общества, органов государственного и муниципального управления, а также хозяйствующих субъектов.

Субъектом оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития выступают координационный орган, уполномоченный на проведение оценки решением Совета Еврорегиона, или другой межрегиональный орган, осуществляющий управление или координацию работы.

Уполномоченным органом может являться: специально созданная комиссия администрацией субъекта Российской Федерации или при высшем должностном лице субъекта Российской Федерации; орган по управлению государственной службой или иной орган, ответственный за реализацию административной реформы на региональном уровне; орган местного самоуправления. При необходимости к проведению оценки могут привлекаться уполномоченные органы, а также независимые эксперты и консультанты на условиях, определяемых межрегиональным органом, осуществляющим управление или координацию работы.

Оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития выражается, как правило, в следующих типах: оперативной оценке; стратегической оценке; расширенной оценке.

Оперативная оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития является необходимым элементом системы государственного управления на региональном уровне, и ее нужно проводить по запланированным промежуточным контрольным точкам проекта (программы) с учетом специфики организации государственного управления и бюджетного процесса в данном субъекте Российской Федерации.

Стратегическая оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития является неотъемлемой частью перспективного развития межрегионального приграничного сотрудничества.

Расширенная оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития проводится в случаях внедрения новых моделей или инструментов межрегионального приграничного сотрудничества.

Оценка состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития также может реализовываться в таких видах:

- прогнозная – на стадии планирования реализуемых проектов и программ межрегионального развития (Ex-anteevaluation);
- промежуточная – на конкретных стадиях реализации проектов и программ межрегионального развития (Intermediate);
- заключительная – на стадии подведения итогов состояния осуществляемых проектов и программ межрегионального развития (Ex-post evaluation).

Все вышерассмотренное позволяет сформулировать следующие задачи для системы оценки реализации межрегиональных программ социально-экономического сотрудничества:

- оценка интенсивности межрегионального приграничного сотрудничества;
- оценка уровня социально-экономической интеграции приграничных регионов;
- оценка инфраструктурных возможностей для реализации инвестиционных проектов в регионах и муниципальных образованиях;
- выявление формальных и неформальных барьеров при реализации социально-экономических проектов и программ межрегионального сотрудничества;
- оценка деятельности региональных органов власти, общественности и бизнеса при инициации социально-экономических проектов и программ межрегионального сотрудничества;
- оценка состояния трудового, демографического и миграционного (эмиграционного) балансов приграничных территорий;
- оценка экологического состояния и устойчивого развития территории;
- оценка информационной интеграции приграничных регионов.

Решение этих задач требует формирования системы количественных и качественных показателей, имеющих как абсолютное, так и относительное значение, что дает возможность определить как эффективность реализации социально-экономических проектов и программ межрегионального сотрудничества в условиях приграничного региона, так и проводить сравнительный анализ деятельности тех или иных приграничных регионов.

Принципиальное значение при разработке системы показателей имеет формулирование показателей экономичности, эффективности и результативности социально-экономических проектов и программ межрегионального сотрудничества в условиях приграничного региона.

Показатели экономичности позволяют оценить достижение целей или решение задач по экономии бюджетов проектов и программ межрегионального сотрудничества. Показатели эффективности позволяют оценить соотношение полученных результатов с затраченными средствами и силами. Показатели результативности дают возможность оценить степень достижения цели, ради которой были реализованы социально-экономические проекты или программы межрегионального сотрудничества.

Значения плановых показателей следует определять на основе анализа:

- микроэкономических и макроэкономических показателей региона;
- возможностей и резервов достижения тактически и стратегических целей и задач приграничных регионов;
- возможностей достижения значений аналогичных показателей в среднем по Российской Федерации и/или федерального округа;
- возможностей достижения лучших значений аналогичных показателей в Российской Федерации и/или федерального округа.

Для оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития могут использоваться такие показатели, как охват населения, удовлетворенность целевой группы, ресурсообеспеченность, доступность к процессам инициации. Стоит также отметить, что показатели, полученные по результатам социологических исследований, и показатели, связанные с экономическим развитием региона, должны взаимодополнять друг друга.

При проведении оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития используются следующие аналитические процедуры. Сравнительный анализ абсолютных и относительных значений статистических показателей, анализ планируемых и фактических результатов (процент отклонения, причины отклонения). При оценке результатов деятельности государственного органа аналитические процедуры не сводятся только к измерению отклонений фактических значений показателей от плановых, а предусматривают выявление (идентификацию) причин этих отклонений, что в дальнейшем должно быть учтено и скорректировано с проектом (программой) межрегионального приграничного сотрудничества. Анализ результативности проектов и программ межрегионального развития должен осуществляться при помощи социологических инструментов (метод экспертного опроса, анкетирование населения и т.д.).

Таким образом, система показателей оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития может быть разделена на группы, представленные в таблице.

Группы показателей оценки состояния реализуемых проектов и программ межрегионального развития

Группа	Наименование	Показатели
Группа 1	Экономическое и социальное развитие	- региональные показатели экономического развития (ВВП на душу населения, ВРП, доходы, экономические инициативы); - региональные показатели торговли (обмена и продажи товаров, спроса и предложения на рынке товаров и услуг); - показатели социального развития (занятость, показатели уровня и качества жизни)
Группа 2	Уровень кооперации	- готовность местных партнеров к межрегиональному приграничному сотрудничеству (обзор показателей); - экологические показатели (загрязнение и качества природных ресурсов); - борьба с трансграничной преступностью (уровень контрабанды, фальсификация, приграничная статистика)
Группа 3	Инфраструктура границы	- статистические показатели, касающиеся межрегионального транзита (легкость прохождения таможенных процедур, время ожидания, статистика фито-санитарных процедур); - уровень интеграции в области управления приграничными процессами (уровень развития совместных процедур, успешность общих операций)
Группа 4	Вовлеченность населения	- возможности сотрудничества для населения (статистические показатели об удельном весе населения, участвующего в проектах и программах); - участие общественных организаций в сотрудничестве

В предлагаемый перечень показателей могут включаться также показатели, отражающие необходимость решения специфических задач, актуальных именно для данного проекта и программ, обусловленных совокупностью конкретных причин и факторов природно-климатического, экологического, социально-экономического и иного характера. По итогам проведенной оценки принимаются управленческие решения, а государственные и муниципальные органы оказывают регулирующие воздействия.

Заключение. Разработка методики оценки состояния проектов и программ межрегионального приграничного сотрудничества дает региональным органам власти реальную возможность не только оценить существующий уровень и состояние межрегионального приграничного сотрудничества, но и важный реальный инструмент для дальнейшего развития территории и формирования единого пространства по решению жизненно важных проблем.

ЛИТЕРАТУРА

1. European Neighbourhood & Partnership Instrument [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_en.pdf. – Дата доступа: 05.09.2010.
2. Сапрыка, В.А. Принципы методики изучения управления социально-экономическими проектами и программами межрегионального сотрудничества в условиях приграничного региона / В.А. Сапрыка // Украина в системе мировых экономических процессов: материалы междунар. конф. – Харьков: МСУ, 2009. – С. 160–162.
3. Межевич, Н.М. Роль приграничного сотрудничества между Европейским Союзом и Российской Федерацией в двусторонних и региональных программах экономического развития / Н.М. Межевич, III. Радвилавичюс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.norden.org>. – Дата доступа: 09.09.2014.

Поступила 21.09.2015

**FORMULATION ASSESSMENT'S METHOD OF PROJECTS
AND PROGRAMS INTERREGIONAL CROSS-BORDER CO-OPERATION**

K. PAVLOV, I. ANDREEVA, V. SAPRYKA, L. SHMIGIRILOVA

The processes of assess interregional cross-border cooperation necessary to introduce modern methods to evaluate the effectiveness of programs and projects in cross-border region. The assessment's method of projects and programs interregional cross-border is formulated, the basic principles of assessment and its criteria is formed, the identification of possible indicators for assessing the effectiveness of projects and programs interregional cross-border cooperation is determined in this paper.